

国家公务员制度 简明教程

主 编 夏绍良
副主编 罗振宇

中共四川省委党校函授学院

川北医学院图书馆
图书

国家公务员制度简明教程

会员委群总材建

D630.3-43

1023

主 编 夏绍良

副主编 罗振宇

委本单:委 编 出 主

书 知 群:委 编 出 主 编

加富昌 史 斌 鄧 勤 阮 奕 姜 炎 晓 春:委 编 出 主 编

五 亦 黄 邢 士 耀 郑 谷 猷 展 庆 王 登 国 洪

会 大 文 朱 慧 林 梁 青 黄

基 礎 考

中共四川省委党校函授学院



300885



四川省图书馆
馆藏

中共四川省委党校高等函授教育
教材编辑委员会

主任编委：华孝清

副主任编委：郑晓幸 郭伟 白云谷

编委：李锡炎 姜凌 刘德骥 康电 马富武
 郑国玺 王先勇 周治滨 郭上沂 黄方正
 黄智究 杨静光 文大会

基础

中共四川省委党校函授部

300882

说 明

为了适应党校函授大专班的教学需要,我们根据函授教育的特点和要求,在中共四川省委党校高等函授教育教材编辑委员会的主持下,组织编写了《国家公务员制度简明教程》。

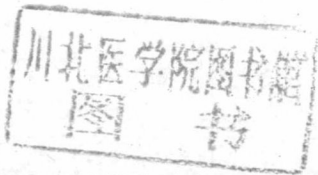
国家公务员制度是人事行政学的主要研究内容。它直接关系到如何选用优秀人才到政府供职,使人尽其才,事竟其功,期以成功有效的完成国家的使命和功能。1993年8月14日,国务院颁布了《国家公务员暂行条例》,标志着我国公务员制度的正式建立,标志着与传统经济体制相适应的我国干部人事制度的改革进入一个新的阶段。为使学员能够尽快了解和熟悉公务员制度的基本知识和基本理论,以及我国的公务员制度,全书基本上按照《国家公务员暂行条例》的线索和内容编写,共十七章。除第一章公务员制度概述属总论性质而外,其余十六章均按《国家公务员暂行条例》的线索和内容,即:义务与权利、职位分类、录用、考核、奖励、纪律、职务升降、职务任免、培训、交流、回避、工资保险福利、辞职辞退、退休、申诉控告、管理与监督。上述内容虽独立成章,但都是公务员制度不可缺少的重要环节。反之,公务员制度正是上述若干环节的法律规范的总称。因此,本教材也具有条理清楚、通俗易懂,易于学员自学的特点。编写中可能存在疏漏和不足,望读者提出意见,以便再版时修改。

全书由中共四川省委省级机关党校夏绍良任主编、省委党校罗振宇任副主编。参加编写工作的同志有:夏绍良(第一章)、尤燕蜀(第二章)、李仁(第三章)、孙林(第四、五章)、李晓梅(第六、七、八章)、付丽华(第九章)、夏燕(第十章)、樊昭荣(第十一章)、胡雪松(第十二、十四章)、王仁碧(第十三章)、郑勇(第十五章)、石晓曦(第十六章)、朱信明(第十七章)。全书由夏绍良、罗振宇制定编写大纲,组织人员分工撰写,并负责全书的修改和统稿。最后,由华孝清审阅定稿。

现经中共四川省委党校高等函授教育教材编辑委员会审定,同意印发试用。

中共四川省委党校函授学院

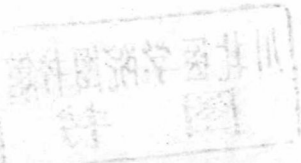
一九九六年十一月



目 录

第一章 国家公务员制度概述	(1)
第一节 西方国家公务员制度简况	(1)
一、西方国家公务员的涵义和范围	(1)
二、西方国家公务员制度的产生及其社会历史条件	(2)
三、西方国家公务员制度的主要特征	(3)
第二节 中国公务员制度建立的历史必然	(4)
一、与传统经济体制相适应的干部人事制度的改革势在必行	(5)
二、建立国家公务员制度是社会主义市场经济的必然要求	(5)
第三节 中国公务员制度的主要内容、原则与特点	(6)
一、中国公务员制度的主要内容	(7)
二、中国公务员制度的主要原则	(8)
三、中国公务员制度的主要特点	(8)
第二章 公务员的义务与权利	(10)
第一节 公务员义务与权利的基本涵义与特点	(10)
一、公务员义务与权利的基本涵义	(10)
二、公务员义务与权利的主要特点	(10)
三、公务员义务与权利的地位和作用	(11)
第二节 公务员义务的基本内容	(11)
一、公务员义务的基本内容	(11)
二、违反公务员义务的责任	(14)
第三节 公务员权利的基本内容	(14)
一、公务员权利的基本内容	(14)
二、公务员权利的保障	(17)
第三章 职位分类	(18)
第一节 国外人事分类制度概述	(18)
一、品位分类	(18)
二、职位分类	(18)
三、品位分类与职位分类的比较	(19)

300885



- 第二节 我国职位分类制度的原则和主要内容 (20)
 - 一、职位分类制度的基本概念 (20)
 - 二、我国职位分类制度的原则 (21)
 - 三、我国职位分类制度的主要内容 (22)
- 第三节 建立职位分类制度的意义 (24)
 - 一、职位分类在我国公务员制度中的重要作用 (24)
 - 二、职位分类是公务员管理诸环节的基础 (25)
 - 三、职位分类在我国人事制度改革中的重要地位 (25)
- 第四章 录 用 (27)
 - 第一节 考试录用制度的产生、发展及实行考试录用制度的意义 (27)
 - 一、考试录用制度的产生与发展 (27)
 - 二、实行公务员考试录用制度的意义 (29)
 - 第二节 公务员录用的涵义与原则 (30)
 - 一、公务员录用的涵义 (30)
 - 二、公务员录用的原则 (31)
 - 第三节 公务员录用考试的种类、方法和程序 (32)
 - 一、公务员录用考试的种类 (32)
 - 二、公务员录用考试的方法和程序 (33)
 - 三、公务员考试录用的程序 (33)
- 第五章 考 核 (36)
 - 第一节 考核制度的涵义与建立考核制度的意义 (36)
 - 一、中外公务员考核制度的发展概况 (36)
 - 二、公务员考核制度的涵义 (37)
 - 三、建立公务员考核制度的意义 (37)
 - 第二节 公务员考核的原则、内容和标准 (38)
 - 一、公务员考核的原则 (38)
 - 二、公务员考核的内容 (39)
 - 三、公务员考核的等次与标准 (41)
 - 第三节 公务员考核的方法和程序 (42)
 - 一、公务员考核的方法 (42)
 - 二、公务员考核的程序 (43)

第六章 奖励	(45)
(1) 第一节 奖励制度的发展及建立公务员奖励制度的意义	(45)
(10) 一、公务员奖励的涵义	(45)
(11) 二、我国干部奖励制度的发展概况	(45)
(12) 三、公务员奖励制度的意义	(46)
(13) 第二节 公务员奖励的基本原则	(47)
(14) 一、精神鼓励与物质鼓励相结合的原则	(47)
(15) 二、奖励与惩戒相结合的原则	(48)
(16) 三、奖励的民主、公开和公正原则	(48)
(17) 四、奖励及时、注重实效的原则	(48)
(18) 第三节 奖励的条件、种类和程序	(49)
(19) 一、公务员奖励的条件	(49)
(20) 二、公务员奖励的种类	(49)
(21) 三、公务员奖励的程序	(50)
第七章 纪律	(52)
(22) 第一节 国家公务员纪律的涵义及实施公务员纪律的意义	(52)
(23) 一、公务员纪律的涵义	(52)
(24) 二、公务员纪律的特点	(52)
(25) 三、实施公务员纪律的意义	(53)
(26) 第二节 公务员纪律的内容	(54)
(27) 一、政治纪律	(54)
(28) 二、工作纪律	(55)
(29) 三、廉政纪律	(56)
(30) 四、遵守社会公德方面的要求	(56)
(31) 第三节 违反纪律的责任	(57)
(32) 一、承担违纪责任的条件	(57)
(33) 二、承担违纪责任的种类	(57)
(34) 三、行政处分的原则	(58)
(35) 四、行政处分的程序和要求	(59)
(36) 五、行政处分的批准权限	(60)
(37) 六、行政处分的解除	(60)
第八章 职务升降	(61)

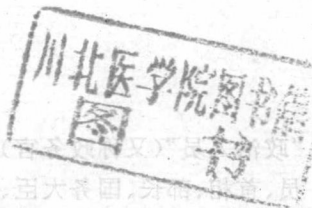
(21) 第一节 职务升降在公务员管理中的作用和意义	(61)
(21) 一、职务升降是保证行政机关中各个职位获得适宜人选的主要途径	(61)
(21) 二、职务升降是合理使用公务员,做到适才适用的有效办法	(61)
(21) 三、职务升降是形成竞争激励机制,保持公务员队伍生机和活力的重要手段	(61)
(21) 四、职务升降是选贤任能的重要方式	(62)
(21) 第二节 公务员的职务晋升	(62)
(21) 一、外国公务员晋升的条件、方式和程序	(62)
(21) 二、我国公务员晋升的原则	(64)
(21) 三、公务员晋升的资格条件	(65)
(21) 四、公务员晋升的程序	(66)
(21) 五、逐级晋升和越级晋升	(67)
(21) 第三节 公务员的降职	(67)
(21) 一、公务员降职的涵义和意义	(67)
(21) 二、公务员降职的条件	(68)
(21) 三、公务员降职的程序	(69)
(21)	
第九章 职务任免	(70)
(21) 第一节 公务员职务任免的涵义和职务任免的意义	(70)
(21) 一、公务员职务任免的涵义	(70)
(21) 二、公务员职务任免的意义	(70)
(21) 第二节 公务员任用方式	(71)
(21) 一、选任制	(71)
(21) 二、委任制	(71)
(21) 三、考任制	(72)
(21) 四、聘任制	(72)
(21) 第三节 公务员职务任免机关、任免权限以及任免程序	(72)
(21) 一、任免机关和任免权限	(72)
(21) 二、任免程序	(72)
(21) 三、公务员的任免期限	(73)
(21) 第四节 有关职务任免的其它规定	(74)
(21) 一、关于公务员一人一职的原则	(74)
(21) 二、国家公务员不得在企业和营利性事业单位兼任职务	(74)
第十章 培 训	(75)

第一节 国外公务员培训制度简介	(75)
一、国外公务员培训制度的形成	(75)
二、国外公务员培训的主要特点	(75)
第二节 我党干部培训工作的历史和经验	(77)
一、我党干部培训的历史回顾	(77)
二、我党干部培训工作的经验总结	(78)
第三节 公务员培训的特点和意义	(78)
一、公务员培训的特点	(78)
二、公务员培训的意义	(79)
第四节 公务员培训的原则、种类、内容和形式	(80)
一、公务员培训的原则	(80)
二、公务员培训的种类	(81)
三、公务员培训的内容	(81)
四、公务员培训的形式	(82)
第十一章 交 流	(84)
第一节 公务员交流制度概述	(84)
一、公务员交流制度的形成	(84)
二、公务员交流的主要原则	(85)
三、公务员交流的作用和意义	(85)
第二节 公务员交流的形式及内容	(86)
一、公务员的调任	(86)
二、公务员的转任	(87)
三、公务员的轮换	(88)
四、公务员的挂职锻炼	(90)
第十二章 回 避	(92)
第一节 回避制度的历史借鉴与建立公务员回避制度的意义	(92)
一、我国古代和国外的回避制度	(92)
二、建立公务员回避制度的意义	(93)
第二节 公务员回避制度的基本内容及其贯彻执行	(95)
一、任职回避	(95)
二、公务回避	(97)
三、地区回避	(98)

(87) 四、回避制度的实施·····	(99)
第十三章 工资 保险 福利 ·····	(100)
(87) 第一节 我国公务员工资制度的产生·····	(100)
(87) 一、建国以来我国国家机关工资制度的衍变·····	(100)
(87) 二、借鉴国外公务员制度的有益成果·····	(101)
(87) 第二节 公务员工资制度的主要内容·····	(101)
(87) 一、建立职级工资制·····	(102)
(87) 二、建立正常增资制度·····	(102)
(88) 三、定期调整工资标准·····	(102)
(88) 四、实行津贴制度·····	(103)
(88) 五、建立新的奖金制度·····	(103)
(88) 第三节 公务员工资制度的特点·····	(103)
(88) 一、公务员工资的分配标准不同·····	(103)
二、把奖金作为工资的一种补充形式·····	(104)
(88) 第四节 公务员的保险制度·····	(104)
(88) 一、实施公务员保险制度应遵循的原则·····	(104)
(88) 二、公务员保险制度的主要内容·····	(105)
(88) 三、我国现行公务员保险制度改革思路·····	(105)
(88) 第五节 公务员的福利制度·····	(106)
(88) 一、公务员福利制度的主要内容·····	(106)
(88) 二、现行国家机关福利制度的改革·····	(107)
第十四章 辞职辞退 ·····	(109)
(88) 第一节 公务员辞职辞退的涵义及其意义·····	(109)
(88) 一、公务员辞职的涵义和特征·····	(109)
(88) 二、公务员辞退的涵义和特征·····	(110)
(88) 三、公务员辞职和辞退的联系与区别·····	(111)
(88) 四、公务员辞职辞退的意义·····	(111)
(88) 第二节 公务员辞职辞退的条件及程序·····	(112)
(88) 一、公务员辞职的条件和程序·····	(112)
(88) 二、公务员辞退的条件和程序·····	(114)
(88) 第三节 公务员辞职辞退的法律后果·····	(115)
(88) 一、公务员辞职的法律后果·····	(115)

二、公务员辞退的法律后果	(116)
第十五章 退 休	(117)
第一节 建立国家公务员退休制度的意义	(117)
一、公务员退休的基本涵义	(117)
二、建立退休制度的意义	(118)
第二节 公务员退休的方式、条件及退休审批	(119)
一、公务员退休方式	(119)
二、公务员退休条件	(119)
三、公务员退休审批	(121)
第三节 公务员退休后的待遇、安置和管理	(121)
一、公务员退休后的待遇	(121)
二、公务员退休后的安置	(122)
三、公务员退休后的管理	(123)
第十六章 申诉控告	(124)
第一节 公务员申诉控告的涵义	(124)
一、公务员申诉的涵义	(124)
二、公务员控告的涵义	(125)
三、公务员申诉与控告的区别	(125)
第二节 公务员申诉控告权的性质和意义	(126)
一、公务员申诉控告权的性质	(126)
二、公务员申诉控告权的意义	(126)
第三节 公务员申诉控告制度的主要内容	(127)
一、公务员申诉控告权的依据、主体及种类	(127)
二、公务员申诉控告的原则及条件	(128)
三、公务员申诉控告的受理机关及申诉控告程序	(129)
四、公务员申诉控告应承担的义务与责任	(131)
第十七章 公务员管理机构	(133)
第一节 公务员管理体制	(133)
一、执政党对公务员的管理	(133)
二、立法机关对公务员的管理	(134)
三、政府首脑与公务员的管理	(134)

(111)	四、公务员管理机构	(135)
	第二节 公务员管理机构的职能和组织形式	(135)
(112)	一、公务员管理机构的职能	(135)
(113)	二、公务员管理机构的组织形式	(136)
(114)	第三节 我国的公务员管理机构	(138)
(115)	一、我国政府人事管理机构的历史沿革	(138)
(116)	二、现行公务员管理体制	(139)
(117)		
(118)	附：国家公务员暂行条例	
(119)	主要参考书目	
(120)		
(121)		
(122)		
(123)		
(124)		
(125)		
(126)		
(127)		
(128)		
(129)		
(130)		
(131)		
(132)		
(133)		
(134)		
(135)		
(136)		
(137)		
(138)		
(139)		
(140)		
(141)		
(142)		
(143)		
(144)		
(145)		
(146)		
(147)		
(148)		
(149)		
(150)		
(151)		
(152)		
(153)		
(154)		
(155)		
(156)		
(157)		
(158)		
(159)		
(160)		
(161)		
(162)		
(163)		
(164)		
(165)		
(166)		
(167)		
(168)		
(169)		
(170)		
(171)		
(172)		
(173)		
(174)		
(175)		
(176)		
(177)		
(178)		
(179)		
(180)		
(181)		
(182)		
(183)		
(184)		
(185)		
(186)		
(187)		
(188)		
(189)		
(190)		
(191)		
(192)		
(193)		
(194)		
(195)		
(196)		
(197)		
(198)		
(199)		
(200)		



第一章 国家公务员制度概述

公务员制度亦称人事行政，即政府人事制度。它所涉及到的是政府工作人员或公务员的选拔、任用、监督、考核、晋升、奖惩、培训、待遇、辞职、退休等一系列环节的所有法律规范。公务员制度在现代国家中占有极为重要的地位。因为，它不仅是完成国家和政府使命的必要工具和手段，而且还关系到国家和政府的真实存在。所以，德国社会学家韦伯说：“在现代国家中，真实的政府，所以能使其自身发生效力者，既不在于国会的辩论，亦不在于皇帝的敕令，而实系于有关日常生活的行政事务的推行。这些事必操于公务员的手中。”邓小平同志也曾说：要改革党和国家的领导制度、干部制度，“这方面的制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。”〔1〕公务员制度于十九世纪中叶产生于西方国家，经过制度孕育、创立、成长、完善的历史过程，迄今已有一百多年。为什么在我国改革开放的今天，要在我国建立和推行公务员制度呢，我国公务员制度的指导原则、主要内容，以及它同西方国家公务员制度有哪些不同的特点等，这些就是本章所要阐述的主要内容。

第一节 西方国家公务员制度简况

由于国家公务员制度是近代西方一些国家首先建立和完善起来的，因此，在学习我国公务员制度之前，有必要先了解西方国家公务员制度。

一、西方国家公务员的涵义和范围

1. 西方国家公务员的涵义。在西方国家，公务员（我国过去曾译为“文官”），一般是指通过非选举程序而被任命担任其政府工作的国家工作人员。它通常包涵以下几层涵义：

- (1) 公务员是根据国家规定，通过一定的法定程序而任用的人员；
- (2) 公务员是执行国家公务的人员，其服务对象是国家，与其它社会职业有着明显的区别；
- (3) 公务员代表国家处理国家事务，必须依法办事。

2. 西方国家公务员的范围。由于各国社会历史和背景的差异，公务员概念的内涵和外延也不尽相同。大致有三种情况：

(1) 小范围的概念，仅指中央政府系统中非选举产生的和非政府任命的事务官和常任文官。英国及许多英联邦国家（如印度、巴基斯坦、马来西亚、澳大利亚等）属于这种类型。其中英国公务员的范围是这种类型中最典型的。按照英国规定，公务员就是指政府行政部门中除去

〔1〕《邓小平文选（1975—1982）》第293页

“政治人员”(又称政务官)以外的所有工作人员。这些人中不包括由选举或政治任命产生的议员、首相、部长、国务大臣、政务次官、政治秘书和专门委员等政务官,也不包括政府经营的企事业单位的工作人员和自治地方工作人员,更不包括法官和军人。

(2)中范围的概念,是指中央政府机关中的所有公职人员,包括选举产生的和政治任命的政务官和非选举产生和非政府任命的事务官或常任文官。美国、加拿大、韩国等基本属于这种类型。以美国公务员的划分范围为例:广义的划分是指与军人相区别的所有政府雇员,包括总统、州长、市长等民选人员,部长、副部长、助理部长、独立机构的长官等政治任命官员(又称为非职类人员)和行政部门的其它所有文职人员(称为职类人员),但是立法部门的参议员和众议员、司法部门和法官以及国会雇用的人员不属公务员之列。狭义的划分是指选举和政治任命产生的高级官员以外的政府部门的文职人员,即职业文官,但其范围比英国的常任文官所包括的人员更广泛,它还包括公共事业单位的人员和政府经营的企业单位的管理人员。

(3)大范围的概念,包括从中央到地方的政府机关的公职人员、国会除议员以外的工作人员、法官、检察官、国有企业事业单位的工作人员。日本和法国基本属于这一类型。以日本为例,日本有关公务员的法律,把公务员分为两种:一种是“国家公务员”,指在中央政府机关、国会、法院、国立学校和医院以及国有企事业等单位供职的所有人员;一种是“地方公务员”,指在地方政府机关、立法机关、法院和地方政府经营的企事业单位供职的所有人员。无论是国家公务员还是地方公务员,都有“特别职”和“一般职”之分。特别职公务员,是指通过选举或政治任命产生的政府官员,相当于英美的政务官,还包括法官及在立法和司法机关供职的其它工作人员。除此之外的公务员属于一般职。在通常情况下,特别职公务员不适用于公务员法,一般职公务员适用于公务员法。

尽管各国公务员的范围宽窄不一,但适用于公务员法规的人员基本上都是指政府系统中非选举产生和非政治任命的政府工作人员。这是各国公务员的典型范围。

二、西方国家公务员制度的产生及其社会历史条件

1. 西方国家公务员的产生。西方国家公务员制度最早产生于英国。1688年英国资产阶级革命胜利前,实行的是君主专政制度。英国国王集立法和行政大权于一身,官僚的任用实行“恩赐官职制”,即国王完全按照自己的意愿分官赏爵,所有官员都是国王的臣仆,一切听命于国王。革命胜利后,英国建立了君主立宪制,议会成了最高权力机关。后来,政党制度发展,形成了两党轮流执政,“政党分肥制”也就应运而生。由于政党的交替执政,经常引起政府行政人员大规模的换班,新上台的执政党把官职作为战利品,合法地、公开地进行“肥缺分脏”,营私舞弊,卖官鬻爵,无能之辈占据官职。这种状况,严重损害了整个资产阶级尤其是后起的工业资产阶级的利益。随着工业资产阶级势力的日趋强大,要求变革这种有碍于资本主义经济迅速发展的官吏制度的呼声日益强烈。1853年,议会委派了三人委员会调查东印度公司的人事制度,与此同时,财政大臣委派人员就英国国内政府人事制度状况进行了全面调查,并于1854年提出“关于建立常任文官制度的报告”(通称《诺斯科特—屈威廉报告》)。该报告提议实行公开竞争考试制度,择优录用文官^①;主张在对文官严格考核的基础上,依据成绩提升;建议把文官分为制定政策和执行政策的“高级”与“低级”两大类^②;提出建立单一的文官体系^③;实行政治中立原则;确定职务常任。英国国会讨论通过该报告,从而奠定了英国近代国家公务员制度的基础。

英国国家公务员制度建立后,很快被西方各主要资本主义国家所采用。1883年,美国通过了“文官制度法”(即《彭德尔顿法》),确立了美国的公务员制度。以后,加拿大、德国、法国、意大利、日本等较发达国家以及许多第三世界国家,也先后建立了自己的国家公务员制度,并在实施中不断根据自己的国情加以改革和完善。

2. 西方国家公务员产生的社会历史条件。尽管每个国家建立公务员制度的具体历史条件和直接原因有所不同,但任何一项社会制度的产生,决不是偶然的,而是有着深刻的社会经济根源。历史唯物主义认为,只有从资产阶级财产关系的一般经济条件的发展中,才能找到真正的根据。

(1) 社会经济条件。19世纪中叶以后,特别是19世纪最后30年,资本主义进入到垄断阶段。这一时期,由于工业技术进步,引起了工业、交通、国际贸易的空前发展。资本主义经济发展引起政府职能日益扩大,政府官吏急剧膨胀,从而使与“守夜人”职能相适应的官僚制特别是政党分肥制所固有的种种弊端充分暴露出来,无法满足日益扩大的政府管理职能的要求,因此,它要求彻底改革官僚制,降低政府管理交易费用,提高政府效率。作为统治阶级共同利益的代表,政府必须服从资产阶级经济发展的要求,它的职能必须依统治条件的变化而变化。

(2) 社会政治条件。19世纪后,随着近代民主的发展,选举制度的广泛推行,西方各主要资本主义国家先后形成了政党政治和官职分脏制度。这样,每次政党更迭都导致一次人事大更换,无法保证政府工作的连续性,阻碍了资本主义经济和社会的发展。这时,在经济上已占统治地位的资产阶级要求国内社会安定,政局稳定,从事政府工作的常务官员职业固定、业务精通,于是把官吏分为与政党共进退,掌握决策大权的政务官和与政党共进退、专门处理日常行政事务的事务官。

(3) 思想文化条件。在欧洲封建社会,平民是不能担任重要官职的。资产阶级兴起并壮大后,情况逐渐发生变化。1776年法国的《人权宣言》和美国的《独立宣言》这两个有历史意义的文件,明确提出了天赋人权、人人平等、公民是国家的主人的根本原则。这就为资产阶级要求参政和文官制度提供了主要的理论根据。文官制度使平民(主要是资产阶级)正式争得了进入政府机构工作或当官的权利。人们把这看作是资产阶级革命的重大成果之一。

由此可见,西方公务员制度是资本主义经济发展和资产阶级革命的必然产物,是资本主义社会经济、政治和思想文化发展的必然产物。人类社会的发展否定了封建专制的“恩赐官制”、“世袭制”、以及“政党分肥制”,进而产生了近代国家公务员制。

三、西方国家公务员制度的主要特征

西方国家公务员制度经过一百多年的发展和完善,世界许多国家也先后建立了自己的国家公务员制度。这标明了公务员制度有它合理的、科学的价值。归结起来,西方国家公务员制度有以下主要特征:

1. 公开考试,择优录用。西方国家公务员制度最重要的一条,就是对常任制公务员实行公开考试,择优录用。并且坚持以下四个原则:

(1) 公开原则,即由政府核定的职位空缺以及职位所需资格向社会公开,考试结果公开,取舍结果公开,充分体现竞争结果的公正性。

(2) 机会均等原则,凡符合资格者一律平等地参与竞争,在资格之外,不附加任何区别对待

的条件限制。

(3)客观真实原则。即所采用的评价尺度必须科学客观,评价的内容必须符合实际真实需要。

(4)择优任用原则。公开考试,择优录用,是反对封建特权,杜绝用人制度上种种弊端的有效手段,它有助于选贤任能,广开才路,公平竞争,为政府职位提供所需的合适职员,确保公务员的素质。

2. 严格考核,功绩晋升。西方国家公务员制度都注重严格考核公务员的实际工作表现和才能,并以工作实绩为主要依据,决定文官的升降奖惩,即实行“功绩制”。各国公务员制度都明确规定考绩法,考核的内容、项目、方式、时间和升降奖惩的标准等都有明确的规定。严格考核,功绩晋升,实行选择人才的功绩制,不仅体现了公务员制度的公正原则,而且体现了这一制度的效率原则。而功绩制的公平的竞争规则在全社会范围内创造了普遍认同的人才评价尺度,激励公务员以最佳的服务精神奉公尽责。一个不以功绩而以身份取向为尺度的社会,往往伴生庸人横行,腐败丛生,视官职为抢夺社会资源、满足个人私欲之工具的普遍不公的社会现象。

3. 职位分类,法制完备。西方国家公务员制度普遍实行了职位分类机制,即以事为中心,依据规范化的标准,将政府职能分解为具有明确边界的职、责、权单元,每一单元以非人格的限定条件求取相对稳定的任职者。如果说公务员制度作为一项科学的人事制度,其重要原因就在于它有一套严格的运行机制,而职位分类机制则在各运行机制中处于基础地位,它关联到公务员的分类、考试录用、工资福利、退休离休等环节,为公务员管理的各环节提供规范化的客观依据。同时,西方国家公务员制度都注重依法治国和依法管理公务员。既有总体性法规,又有各项单行法规。这些法律、法规对公务员的身份、地位、权利和义务,以及公务员管理的各环节都作了详尽的规定,使公务员职务稳定,并在法律上得到保障,使人事管理有法可依,有章可循。

4. 政治中立,职务常任。西方国家公务员制度规定公务员在政治斗争中保持“中立”,如规定常任文官不得兼任议员或其他选举公职,不得参加某些政治活动,不准参加政党,不得接受政治性捐款等,否则须辞去公务员职务。同时,又规定了:公务员“无过失不受免职处分”,“不与内阁共进退”,以保证公务员职位、去留、待遇和前程不受党派政治的影响。凡经过公开竞争考试,择优录用的公务员,从被录用起便获得了法律保障,实行常任制。在一定意义上保证了政府机构的稳定性和政策的连续性,也有利于加强公务员的职业保障。

当然,由于各国社会历史的背景的差异,西方国家公务员制度也有各自的特点,也存在一些弊端。1. 公开竞争是随着可吸收的职位而产生的。(政策性谈不上考牌大小)

2. 政治中立是不可动摇的; 3. 职位常任是政府行政的环节,4. 考牌可以论资排辈。

第二节 中国公务员制度建立的历史必然

在我国建立国家公务员制度,是改革发展的必然结果,也是干部人事制度改革的客观要求,它不仅符合我国的基本国情和客观需要,也符合我国经济体制和政治体制改革的发展方向。

一、与传统经济体制相适应的干部人事制度的改革势在必行

我国现行干部人事制度是特殊历史条件下的产物,是在革命战争年代干部制度的基础上逐步建立和发展起来的。建国初期,在基本确立了高度集中统一的计划经济体制的同时,也基本确立了高度集中统一的政治体制,以及高度集中统一的干部人事管理制度。它强调“德才兼备的用人标准”、“任人唯贤的干部路线”、“党管干部的原则”,实际上,所有“干部”都由各级党委及党委组织部门分级管理,由各级党委及党委组织部门委任。这一制度适应高度集中统一的计划经济体制模式和高度集中统一的政治体制的需要,曾在我国社会主义革命和建设发挥过应有的积极作用。但随着各项改革的发展,其弊端逐渐显露出来,主要表现在:

①“国家干部”这个概念过于笼统,缺乏科学分类。在我国,无论是党政机关工作人员,还是群众团体的工作人员,无论是企业、事业单位的管理人员,还是各类专业人员,都作为“国家干部”来管理,缺乏科学的分类管理。

②管理权限过分集中,管人与管事脱节。凡是国家干部都由各级党委统一管理,使政府权力过分集中于党委,以致于“治事”与“用人”相分离,造成干部管理上统得过多、统得过死的情况。建国以后,虽然有多次调整,但却没有改变党委过分集中统一的管理干部的局面。

③管理方式陈旧单一,阻碍人才成长。我国的干部人事制度中,往往忽视各类人员的工作性质、社会责任和职业特点的不同,基本上是用管党政干部的单一模式来管理所有干部,而其他干部的定职、定级、待遇又都以党政干部作为比照,这样便形成了一切以行政级别划线的“官本位”现象。

④管理制度不健全,用人缺乏法制。由于我国人事管理法制不健全,监督体系缺损,因而在管理和用人上“人治”现象比较严重。建国以来,虽然我们党和国家曾制定过一些政策规定,但缺乏完整的、系统的人事管理的法规,不能依法管理。

这种与传统经济体制相适应的干部人事管理体制,意味着国家不仅垄断一切经济资源,也垄断着人力资源和人才评价尺度。势必引起全社会的“官本位”价值取向,使“干部”队伍越来越庞大,人员膨胀呈无限增长态势;缺乏法律规范的、大一统的管理办法,只会带来人治和人才评价失真,难以让真正优秀人才脱颖而出;僵化封闭、缺乏必要的流动,自然形成“品位结构”。因此,改革与完善干部人事制度势在必行。邓小平同志1980年就提出:“坚决解放思想,克服重重困难,打破老框框,勇于改革不合时宜的组织制度、人事制度。”^[1]

二、建立国家公务员制度是社会主义市场经济的必然要求

十多年经济体制改革的实践表明:改革的成功在于不断强化市场机制在资源配置中的作用,以市场为导向的改革,不仅是对改革历程的理论总结,而且是进一步深化改革的未来主流走向;以市场为导向改革的目标是建立社会主义市场经济。

1. 以市场为主的人力资源配置,要求高度的职业分化、公平的职业竞争和自由择业。市场经济是分工发展到高度社会化的产物。伴随着分工的发展,必然是高度的职业分化,它不仅造就千差万别的职业专才,而且产生多元的人才需求。一个分工发展程度高的社会,必然是一个

[1] 《邓小平文选(1975—1982年)》第286页